

Jurisprudencija, 2005, t. 72(64); 20–29

NAUJAUSIOS PASLAUGŲ TEIKIMO LAISVĖS TENDENCIJOS EUROPOS SĄJUNGOJE

Dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas tek@mruni.lt

Pateikta 2005 m. gegužės 2 d.

Parengta spausdinti 2005 m. rugsėjo 15 d.

Pagrindinės sąvokos: paslaugų teikimo laisvė, paslaugų teikimo laisvės teisinis turinys, vidaus rinka, apribojimų draudimo principas, kilmės valstybės principas, diskriminavimo draudimas, nediskriminacinio pobūdžio apribojimai.

S a n t r a u k a

Moksle ir praktikoje diskutuojamas su paslaugų teikimo laisve susijęs ir iš Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (ETT) jurisprudencijos kylantis klausimas – ar EB sutarties 49 straipsnis apima tik *vienodo elgesio su užsieniečiais, kaip ir su vietiniais piliečiais, laidavimą* ir ar jis, be to, gali būti suprantamas ir kaip *paslaugų teikimo laisvės nediskriminuojančio pobūdžio apribojimų draudimas*. Remiantis ilgą laiką vyravusia doktrina užsieniečiai iš kitų Europos Sąjungos valstybių narių turėjo tik vieną teisę – reikalauti, kad su jais būtų elgiamasi ne blogiau nei su vietiniais piliečiais (vadinamasis *diskriminavimo draudimas*). Tačiau dėl ETT jurisprudencijos įtakos šiandien galime teigti, kad EB sutarties 49 straipsnis draudžia *kiekvieną priimančios valstybės [1] vykdomą laisvo paslaugų teikimo laisvės apribojimą* (vok. *Beschränkungsverbot*, angl. *restriction prohibition*). Taigi ar paslaugų teikimo laisvė reiškia tik diskriminavimo draudimą, ar ir apribojimų draudimą? Ar paslaugų teikimo laisvei taikomas *priimančiosios valstybės* (priimančioji valstybė – tai valstybė, kurioje teikiamos paslaugos), ar *kilmės valstybės jurisdikcijos principas*?

ETT jurisprudencijoje pasiektas priimtinas kompromisas tarp kilmės valstybės ir priimančiosios valstybės principo. Pripažinti užsienio teisės standartus lygiaverčiais yra įpareigota priimančioji valstybė. Tai svarbus posūkis nuo *vienodo elgesio su užsieniečiais, kaip su vietiniais piliečiais, principo* prie *apribojimų draudimo principo*. Tik *išimtiniais atvejais priimančioji valstybė gali reikalauti, kad būtų laikomasi jos nacionalinių nuostatų* būtent tada, kai galima remtis bendrųjų interesų būtinaisiais pagrindais.

Europos Bendrijų Komisija 2004 m. vasario 25 d. pateikė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje COM (2004) 2 galut. [28], kuris jau buvo svarstytas 2004 m. lapkričio 25–26 d. Europos Sąjungos Konkurencingumo Taryboje. Svarbiausia, manyčiau, yra tai, kad Europos Bendrijų Komisija šį direktyvos pasiūlymą dėl paslaugų vidaus rinkoje pateikė pirmiausia atsižvelgdama į ETT jurisprudencijoje nustatytus paslaugų teikimo laisvės apribojimus, kurie pažeistų EB sutartį.

Šiame direktyvos pasiūlyme įtvirtintas apribojimų draudimo (arba kitaip – kilmės valstybės) principas. Vadinasi, netolimoje ateityje galėtume tikėtis, kad jurisprudencijoje išplėtota paslaugų teikimo laisvės teisinio turinio koncepcija bus perkelta į Europos Bendrijų antrinę teisę. Tokiu atveju nereiktų spręsti klausimo, ar apribojimų draudimo principas nepažeidžia Europos Bendrijų pirminės teisės nuostatų, nes šis principas jau būtų įtvirtintas antrinėje teisėje.

Paslaugų teikimo laisvės teisinio turinio problemiškas

Vidaus rinkos sukūrimas – tai viena iš svarbiausių priemonių Europos Bendrijos (EB) sutarties tikslams pasiekti. Ši nuostata nepasikeitė nei įsigaliojus Maastrichto ar Amsterdamo sutartims, nei praėjus kuriam laikotarpiui po šių sutarčių įsigaliojimo (1992 m. gruodžio 31 d. turėjo būti sukurta vidaus rinka). Pagaliau šios sutarties nepakeitė ir 2001 m. vasario 26 d. pasirašyta Nicos sutartis. Pagal EB sutarties 14 straipsnio 2 dalį, vidaus rinka yra suprantama kaip *tam tikra erdvė be vidaus sienų, kurioje pagal šios Sutarties nuostatas laidojamas laisvas prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimas*.

Moksle ir praktikoje diskutuojamas su paslaugų teikimo laisve susijęs ir iš Europos Bendrijų Teisingumo Teismo (ETT) jurisprudencijos kylantis klausimas, ar EB sutarties 49 straipsnis apima tik *vienodo elgesio su užsieniečiais, kaip ir su vietiniais piliečiais, laidavimą*, ar jis, be to, gali būti suprantamas ir kaip *nediskriminuojančio pobūdžio paslaugų teikimo laisvės apribojimų draudimas*. Remiantis ilgą laiką vyrausia doktrina užsieniečiai iš kitų Europos Sąjungos valstybių narių turėjo tik vieną teisę – reikalauti, kad su jais būtų elgiamasi ne blogiau nei su vietiniais piliečiais (vadinamasis *diskriminavimo draudimas*). Tačiau dėl ETT jurisprudencijos įtakos šiandien galime teigti, kad EB sutarties 49 straipsnis draudžia *kiekvieną priimančiosios valstybės¹ vykdomą laisvo paslaugų teikimo laisvės apribojimą*. Taigi ar paslaugų teikimo laisvė reiškia tik diskriminavimo draudimą, ar ir apribojimų draudimą? Ar paslaugų teikimo laisvei taikomas *priimančiosios valstybės* (priimančioji valstybė – tai valstybė, kurioje teikiamos paslaugos), ar *kilmės valstybės jurisdikcijos principas*?

Šie klausimai yra labai svarbūs. Jeigu priimančioji valstybė susaistoma vien tik *draudimu diskriminuoti užsieniečius iš kitų Europos Sąjungos valstybių narių*, tai toks valstybės suvaržymas reikštų tik tai, kad Europos Sąjungos pilietis priimančiojoje valstybėje turės teisę į vienodą elgesį su juo, kaip ir su priimančiosios valstybės piliečiais. Šią teoriją galėtume pavadinti *priimančiosios valstybės jurisdikcijos principu*, nes šiuo atveju *kiekviena valstybė iš esmės netrukdomai gali laikytis nacionalinės teisės nuostatų*.

Teisinėje literatūroje gan dažnai pasitaiko prieštaraujančių aptartai nuostatai nuomonių, pagrįstų mintimi, kad vidaus rinkos sąlygomis nepakanka vien tik reikalavimo elgtis su užsieniečiais taip pat, kaip ir su vietiniais piliečiais. Į priimančiąją valstybę atvykstantiems kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams turėtų būti leidžiama remtis valstybės, iš kurios jie atvyko, nuostatomis, nes jos *vertintinos kaip lygiavertės buvimo (ar kitaip – priimančiosios) valstybės nuostatomis*. Tokio aiškinimo pagrįstumą ypač įrodo tie atvejai, kai Europos Sąjungos valstybių narių piliečiai atitinka savo kilmės valstybėje keliamus reikalavimus. Tokią teoriją galime vadinti *kilmės valstybės jurisdikcijos principu*. Vadovaujantis šiuo principu *kiekvienas (net ir nediskriminacinio pobūdžio) paslaugų teikimo laisvės apribojimas yra laikomas neteisėtu* – vadinamasis *apribojimų draudimas*. Tai reiškia, kad priimančioji valstybė negali trukdyti *laisvam paslaugų teikimui dėl tos priežasties, kad jie neatitinka nacionalinių priimančiosios valstybės teisės reikalavimų*.

Pagal plačiai paplitusią nuostatą paslaugų teikimo laisvė suprantama kaip apribojimų draudimo išraiška [1]. Daugelis tradicinio mokslo atstovų teigia, kad apribojimų draudimas EB sutarties 49 straipsnio atžvilgiu pirmiausia gali būti pagrįstas panašia situacija prekių judėjimo srityje. Tarsi paslaugų teikimo laisvė išreiškia tik produktų judėjimą EB sutarties 28 straipsnio prasme, kuriam kaip tik ir galioja apribojimų draudimas [2]. Paslaugų teikimo laisvei būdinga maža integracija. Būtent tuo ir remiasi apribojimų draudimo galiojimas EB sutarties 49 straipsnio požiūriu. Būtų neteisinga reikalauti iš kitos Europos Sąjungos valstybės narės piliečio laikytis visų priimančiosios valstybės vidaus teisės nuostatų, jeigu jis tik *trumpam atvyko teikti paslaugą į priimančiąją valstybę* [3].

Paslaugų teikimo laisvės teisinio turinio raida pagal ETT jurisprudenciją

Pasakytina, kad paslaugų teikimo laisvės raida buvo sunkesnė nei laisvo prekių judėjimo. Jau 1974 m. ETT savo sprendime *Dassonville byloje*, susijusioje su prekių judėjimo laisve, pareiškė: *kiekvienas valstybės narės atliekamas prekybos reguliavimas, trukdantis tiesiogiai ar netiesiogiai, faktiškai ar potencialiai prekybai Europos Sąjungos viduje, yra laikomas vienodo poveikio priemone kaip ir kiekybiniai apribojimai* [4]. Šiuo sprendimu ETT atsisakė prekių judėjimo laisvę traktuoti tik kaip diskriminavimo draudimą, nes jis nurodė, kad „*kiekviena*“ priimančiosios valstybės nacionalinė nuostata turi būti derinama su EB sutarties 28 straipsniu, net jeigu ji ir nėra diskriminacinio pobūdžio. Ir šio straipsnio pažeidimu ETT laiko kiekvieną Europos Bendrijų prekybos apribojimą. Taigi laisvo prekių judėjimo srityje ETT jau seniai laikosi *kilmės valstybės, arba apribojimų draudimo, principo*.

Paslaugų teikimo laisvės formos – *kai paslaugos teikėjas teikia paslaugas gavėjo valstybėje* (pagal EB sutarties 50 straipsnio 3 dalį) – atveju paslaugos teikėjas gali vykdyti savo veiklą *tokiomis sąlygomis*,

¹ Priimančioji valstybė – tai valstybė, kurioje, pavyzdžiui, teikiamos paslaugos.

kokias yra numachi valstybė savo piliečiams. Pagal sutarties dėl Konstitucijos Europai III-145 straipsnio 3 dalies nuostatas nustatyta analogiška taisyklė, pagal kurią paslaugą teikiantis asmuo, kad galėtų ją teikti, gali laikinai savo veiklą verstis toje valstybėje narėje, kur paslauga teikiama, tokiomis pačiomis sąlygomis, kokias toji valstybė taiko savo nacionaliniams subjektams [5]. Taigi Europos Bendrijų pirminė teisė pritaria išimtinai tik *priimančiosios valstybės principo* ir *vienodo elgesio su užsieniečiais kaip su vietiniais piliečiais* principui.

Vis dėlto apie 1975 m. ETT jurisprudencija priartėjo prie *kilmės valstybės principo ir paslaugų teikimo laisvės srityje*. Pirmieji to požymiai buvo ETT sprendime *Binsbergen byloje*: visi reikalavimai, keliami paslaugų teikėjui, ir ypač dėl jo pilietybės arba dėl neturėjimo nuolatinės gyvenamosios vietos valstybėje, kurioje jis teikia paslaugas (ir galiojantys ne tik valstybės teritorijoje įsikūrusiems asmenims arba kitokiu būdu yra taikomi paslaugų teikėjams), ir užkertantys kelią paslaugos teikėjo veiklai arba trukdantys jai, suprantami kaip apribojimai, kuriuos draudžia 49 ir 50 straipsnių nuostatos [6]. ETT šiame savo sprendime pirmą kartą kartu akcentuoja – to nemotyvuodamas – ir skirtingo poveikio priemones dėl gyvenamosios vietos, ir diskriminavimą dėl pilietybės [7].

Tam tikrą paslaugų teikimo laisvės raidos etapą baigė ETT sprendimas *Säger/Dennemeyer byloje*. Jame buvo įtvirtinta: EB sutarties 49 (buv. 59) straipsnis ne tik reikalauja panaikinti bet kokią paslaugų teikėjo diskriminavimą dėl jo pilietybės, bet ir panaikinti visus apribojimus, jeigu jie yra skirtingo poveikio vietinio paslaugų teikėjo ir kitų valstybių narių paslaugų teikėjo atžvilgiu bei tinkantys užkirsti kelią arba sutrukdyti paslaugų teikėjui vykdyti savo veiklą (kai jis yra įsisteigęs kitoje valstybėje narėje ir ten teisėtai teikia panašaus pobūdžio paslaugas) [8]. Šioje byloje buvo labai reikšminga generalinio advokato Jacobso nuomonė ir jo argumentai dėl nediskriminacinio pobūdžio priemonių draudimo įtvirtinimo, nes vėlesni ETT sprendimai iš esmės vadovavosi jo pateikta koncepcija. Generalinio advokato nuomone, visiškai nepagrįsta, kad asmuo, laikinai teikiantis paslaugas kitoje, nei jis yra įsisteigęs, valstybėje narėje turėtų atitikti visus šios valstybės narės teisės aktų nustatytus reikalavimus. Kitaip vienos rinkos koncepcijos įgyvendinimas paslaugų teikimo srityje pasidarytų neįgyvendinamas. Generalinio advokato nuomone, būtų neteisinga teigti, jog priemonė neriboja paslaugos teikimo vien tik dėl to, kad ji nėra diskriminacinio pobūdžio. Tokios pozicijos neįtvirtina ir EB sutarties 59 (dabar 49) straipsnio nuostatos, kurių reikšmė yra daug platesnė. Teismas šioje byloje laikėsi Generalinio advokato nuomonės ir pareiškė, kad EB sutarties 59 straipsnio nuostatos reikalauja ne tik bet kokios diskriminacijos panaikinimo, bet ir ribojančio pobūdžio priemonių panaikinimo, kurios, nors ir taikomos visiems paslaugų teikėjams vienodai, tačiau gali drausti ar trukdyti paslaugos teikėjui teikti paslaugas, kurias jis teisėtai teikia savo įsisteigimo valstybėje narėje. Šiame sprendime ETT nusprendė, kad nacionalinė norma, numatanti, kad tai, jog kitoje valstybėje narėje įsisteigusi įmonė jos teritorijoje tam tikras paslaugas gali teikti tik gavusi kompetentingų įstaigų leidimą, suteikiamą turint tam tikrą kvalifikaciją, riboja paslaugų judėjimo laisvę, kaip tai yra numatyta EB sutarties 49 straipsnyje.

Šiuo sprendimu ETT labiausiai priartino jurisprudenciją paslaugų teikimo laisvės srityje prie *Dassonville formulės* (EB sutarties 28 straipsnio atžvilgiu). Pagal EB sutarties 59 straipsnį *kiekvienas valstybės narės reguliavimas, faktiškai ar potencialiai trukdantis paslaugų teikimo laisvei (čia vartojamas terminas „tinkantis“)* yra naikintina priemonė. Čia kalbama ne apie diskriminacinio pobūdžio priemones. Nepakanka paaiškinti paslaugų teikimo laisvės apimtį vien reikalavimu su užsieniečiais elgtis kaip su vietiniais piliečiais. EB sutarties 49 straipsnis draudžia kiekvieną paslaugų teikimo judėjimo apribojimą (*apribojimų draudimas*). ETT nuomone, tokiai paslaugų teikimo sampratai gali prieštarauti EB sutarties 50 straipsnio 3 dalis. Vis dėlto nuo priimančiosios valstybės principo buvo nusigręžta, bet ne be apribojimų.

ETT sprendime *Deutsche Versicherung byloje* įtvirtino, kad *priimančioji valstybė gali nustatyti tam tikrus reikalavimus paslaugų teikėjo veiklai*. Taip pat buvo paaiškinta, *kokias teises galimybes* turi valstybė narė, norėdama teisėtai apriboti paslaugų teikimo laisvę. Kartu ETT visiems nediskriminacinio pobūdžio paslaugų teikimo laisvės apribojimams įvedė trijų pakopų testą:

- 1) Valstybė narė gali remtis aukštesniu tikslu („bendrojo intereso būtinieji pagrindai“),
- 2) aukštesnis tikslas yra nepakankamai ginamas kilmės valstybės,
- 3) apribojimai yra proporcingi siaurąja to žodžio prasme („mažiau apribojančios nuostatos“).

Šiuo trijų pakopų testu ETT vėliau naudojosi savo nuolatinėje praktikoje [9].

Du ETT sprendimai dėl televizijos konkurencijos Nyderlanduose gali būti laikomi iki šiol buvusių sprendimų santrauka ir gana svarbiu išaiškinimu [10]. Pirmiausia jais pareikšta, kad EB sutarties 49 (buv. 59) straipsnis draudžia diskriminavimą dėl pilietybės ar gyvenamosios vietos. Šis diskriminavimas gali būti pagrįstas (pateisinamas) tik aiškiai numatytais išimtiniais atvejais, ypač EB sutarties 55 straipsnio nuostatomis [11]. *Kitiems apribojimams* – pirmiausia nediskriminacinio pobūdžio – galioja papildomos pateisinimo imanentinės ribos. ETT pripažino tokias imanentines ribas: paslaugų gavėjo apsauga [12], autorių teisių apsauga [13], darbuotojų apsauga [14], vartotojų apsauga [15], istorinio ir kultūrinio palikimo išsaugojimas [16] ir kt.

Galima teigti, kad susiformavo nauja paslaugų teikimo laisvės koncepcija – *apribojimų draudimas* (vietoj *vienodo elgesio su užsieniečiais kaip su vietiniais piliečiais principo*). Šis principas buvo bandomas pagrįsti tuo, kad paslaugų teikimo laisvė, kaip ir laisvas prekių judėjimas, yra *valstybės sieną kertantis pasikeitimas gaminiiais*. Todėl nutarė, kad galimos paralelės tarp EB sutarties 28 straipsnio ir EB sutarties 49 straipsnio, taip pat turime EB sutarties 49 straipsnio nuostatų pagrindą laikyti ir *kilmės valstybės principą*.

ETT *apribojimų draudimo* principą argumentavo kiek kitaip: jo nuomone, *būtų netinkama, jeigu nacionalinis reglamentavimas, kuriam paprastai yra būdingas nuolatinumas objektų atžvilgiu, visiškai ir lygiai taip pat būtų taikomas veiklai, apibotai laike*. Čia aiškiai skiriama įsisteigimo laisvė.

Paslaugų teikimo laisvės teisinio turinio klausimai ETT buvo nagrinėti *Schindler* sprendime [17], kuriame remiantis *Säger/Dennemeyer* bylos išvadamis nediskriminacinio pobūdžio draudimas organizuoti loterijas šalyje buvo pripažintas paslaugų teikimo laisvės apribojimu. *Vander Elst* bylos sprendime ETT pripažino, kad veikiančio buvimo valstybėje paslaugų teikėjo įpareigojimas nacionalinėse kompetentingose institucijose darbuotojams iš trečiųjų šalių gauti leidimą dirbti, už kurį reikia mokėti, yra laisvo paslaugų teikimo apribojimas [18]. *Alpine Investments* byloje ETT sprendė klausimą, ar valstybės narės taisyklės, draudžiančios jos teritorijoje įsteigti įmonei teikti pasiūlymus dėl tam tikrų finansinių paslaugų, taikant „cold-calls“ technologiją, yra EB sutarties 59 straipsnio apribojimas. ETT šios bylos sprendime pažymėjo, kad toks draudimas užkerta kelią paslaugų teikėjams greitai ir tiesiogiai susisiekti su potencialiais klientais kitose valstybėse narėse ir gali reikšti paslaugų teikimo laisvės apribojimą. Dėl Nyderlandų ir Jungtinės Karalystės vyriausybių pateiktų argumentų, kad nagrinėjamas draudimas nepatenka į EB sutarties 49 straipsnio nuostatų apimtį, nes jis išreiškia bendrai taikomą priemonę (nediskriminacinio pobūdžio) ir nei jo tikslai, nei padariniai nesuteikia nacionalinei rinkai pranašumo kitų rinkų atžvilgiu (pagal analogiją rėmėsi *Keck* formule, pagal kurią vienodai galiojančios nuostatos, susijusios su prekyba, patenka į EB sutarties 28 (buv. 30) straipsnio taikymo sritį tik tuomet, jei joms būdingas rinkos suskaldymo poveikis (*ETT sprendimas Keck byloje Nr. C-267 ir C-268/91*), ETT išsakė nuomonę, kad jie negali būti priimti. Nagrinėjamas draudimas yra nustatytas valstybės narės, kurioje paslaugos teikėjas yra įsisteigęs, ir daro įtaką ne tik jo pasiūlymams klientams, esantiems toje valstybėje, bet ir pasiūlymams potencialiems klientams kitose valstybėse. Todėl, ETT teigimu, toks draudimas tiesiogiai turi įtakos patekimui į paslaugų rinką kitose valstybėse narėse ir gali riboti paslaugų teikimo laisvę Bendrijos viduje. Iš esmės galima padaryti išvadą, kad *Alpine Investments* bylos sprendime ETT laikėsi *Säger/Dennemeyer* bylos išvadų dėl to, kad paslaugų teikimo laisvę gali pažeisti ir nediskriminacinio pobūdžio apribojimai, kuriuos išplečia ir paslaugų teikėjo įsisteigimo valstybės taisyklėmis su sąlyga, jei jos tiesiogiai daro įtaką patekimui į kitos valstybės narės paslaugų teikimo rinką. *Alpine Investments* bylos sprendime ETT apskritai neatmetė galimybės, nagrinėjant paslaugų teikimo apribojimų suderinamumo su Europos Bendrijų teise klausimą, taikant *Keck* formulę, išvestą prekių judėjimo laisvei. Tačiau šiuo konkrečiu atveju ETT pabrėžė, kad bylos aplinkybės neleidžia pasinaudoti *Keck* formule, nes draudimas teikti pasiūlymus dėl tam tikrų finansinių paslaugų, taikant „cold-calls“ technologiją, nėra analogiškas priemonėms, susijusioms su prekyba, nagrinėtoms *Keck* byloje dėl to, kad jis darė įtaką ne tik klientams paslaugos teikėjo įsisteigimo valstybėje, bet ir potencialiems klientams kitose valstybėse narėse (tiesioginė įtaka patekimui į paslaugų rinką kitose valstybėse narėse).

ETT *Gambelli* byloje [19] sprendė klausimą, ar Italijos teisės nuostatos, pagal kurias baudžiamosios teisės pažeidimas yra rinkimas, registravimas ar perleidimas internetu lažybų duomenų (lažybų tarpininkavimas), ypač sporto, be valstybės leidimo, yra EB sutarties 49 straipsnio pažeidimas. ETT nusprendė, kad tokie ribojimai prieštarauja EB sutarties 43 ir 49 straipsnių nuostatoms. Vienos valstybės narės piliečių dalyvavimas lažybose kitoje valstybėje narėje yra sietinas su paslaugos sąvoka pagal EB sutarties 50 straipsnio nuostatas. Draudimas gauti tokias paslaugas ir draudimas tarpininkauti lažybose, kai taip palengvinamos lažybų paslaugos, organizuojamos asmens, įsisteigusio kitoje valstybėje narėje nei veikia tarpininkai, yra paslaugų teikimo laisvės apribojimas. Kita vertus, reikia atkreipti dėmesį ir į tai, kad ETT nežengė taip toli, kaip *Gambelli* bylos generalinis advokatas Alber, ir nepripažino, kad Italijos įstatymais nustatyti apribojimai pažeidžia ES teisę *per se*. ETT išaiškino, kad minėti nacionaliniai reikalavimai yra paslaugų teikimo laisvės ribojimai, bet jų pateisinamumo klausimą paliko spręsti Italijos nacionaliniam teismui, remiantis Zenatti bylos sprendime [20] numatytais kriterijais: apribojimai turi būti nediskriminaciniai, pateisinami viešuoju interesu, tinkami pasiekti tikslui, proporcingi.

Europos Bendrijų Komisija prieš Nyderlandų Karalystę bylos Nr. C- 189/03 sprendime ETT konstatavo, kad nacionalinės teisės aktai, tokie kaip Nyderlandų, kurie tarpvalstybinę kitoje valstybėje narėje įsisteigusių privačių saugos tarnybų ir detektyvų biurų veiklą sieja su išankstinio administracinio leidimo išdavimu, laikomi laisvės teikti paslaugas apribojimu, nes su leidimo gavimu sietinos administracinės išlaidos, taip pat papildomos išlaidos gali pabranginti tarpvalstybines paslaugas ir įmones atgrasinti nuo tokių, galbūt trumpalaikių, paslaugų teikimo, ypač pirmą kartą.

Laboratoires Fournier SA prieš Direction des vérifications nationales ir internationales byloje Nr. C-39/04 Prancūzijos teismas iš esmės klausė, ar EB sutarties 49 straipsnis draudžia valstybės narės teisės aktus, kurie mokesčio lengvatą taiko tik šioje valstybėje narėje vykdomiems moksliniams tyrimams. Nors tiesioginių mokesčių sistemos reguliavimas priskirtinas valstybių narių kompetencijai, tačiau šia teise jos privalo naudotis laikydamosi Bendrijos teisės [21]. Todėl byloje pagal nagrinėjamą teisės aktą, suteikiantį mokesčio lengvatą tik minėtoje valstybėje narėje vykdomiems moksliniams tyrimams, paslaugų, apimančių mokslinius tyrimus, teikimui taikomos skirtingos mokesčių sistemos atsižvelgiant į tai, ar jos teikiamos kitose valstybėse narėse, ar šioje valstybėje narėje [22]. ETT nuomone, teisės aktuose įtvirtintas nevienodas požiūris paremtas paslaugų teikimo vieta, o tai prieštarauja EB sutarties 49 straipsniui. Šioje byloje buvo nagrinėjamos nacionalinės mokesčių teisės nuostatos, teikiančios lengvatą valstybėje narėje įsteigtiems įmonėms dėl toje pačioje valstybėje narėje joms suteiktų paslaugų, dėl jų atitikties EB sutarties nuostatomis. ETT sprendimu tokios nuostatos prieštarauja EB sutarties 49 straipsniui, nes jos, nors ir netiesiogiai, remiasi paslaugų teikėjo įsisteigimo vieta ir todėl trukdo paslaugų teikėjui vykdyti veiklą kitoje valstybėje.

Taigi laisvės teikti paslaugas atveju kalbama apie vieną iš pagrindinių Sutarties laisvių, ir pagal nusistovėjusią ETT praktiką EB sutarties 49 straipsnis draudžia ne tik kiekvieną turinčio buveinę kitoje valstybėje narėje paslaugų teikėjo diskriminavimą dėl jo pilietybės, bet ir kiekvieną laisvo paslaugų teikimo apribojimą ir kiekvieną trukdymą, jeigu jie turi skirtingą poveikį vietiniam paslaugų teikėjui ir turinčiam buveinę kitoje valstybėje narėje paslaugų teikėjui [23].

Apibendrinant galima teigti, kad ETT jurisprudencija buvo paliktas priimtinas kompromisas tarp kilmės valstybės ir priimančiosios valstybės principo. Pripažinti užsienio teisės standartus lygiaverčiais daugiausiai yra įpareigota priimančioji valstybė. Tai svarbus posūkis nuo *vienodo elgesio su užsieniečiais kaip su vietiniais piliečiais principo* prie *apribojimų draudimo principo*. Tik *išimtiniais atvejais priimančioji valstybė gali reikalauti, kad būtų laikomasi jos nacionalinių nuostatų* būtent tada, kai galima remtis bendrųjų interesų būtinaisiais pagrindais.

Reiktų atkreipti dėmesį, kad kai kurie teoretikai šią ETT suformuluotą nediskriminacinio pobūdžio ribojimų draudimo koncepciją ir jo įtvirtinimą jurisprudencijoje vertina skeptiškai [24]. Jie teigia, kad tokio principo įtvirtinimas buvo visiškai nereikalingas, kadangi ETT labai išplėtė diskriminacinių priemonių sąvoką, ir todėl daugelis bylų galėjo būti sprendžiamos remiantis būtent diskriminacinio pobūdžio (daugiausia paslėptojo pobūdžio) priemonių draudimu. Be to, jų nuomone, ETT nustatytas reikalavimas pateisinti nediskriminacinio pobūdžio priemones visiškai neišplaukia iš EB sutarties nuostatų, reguliuojančių paslaugų teikimo laisvę. Taip pat būtų galima iš dalies sutikti ir su *Craig* ir *De Burca* nuomone, kad nediskriminacinio pobūdžio apribojimų draudimo koncepcijos įtvirtinimas be jokių ribojimų reikštų, kad kiekvienas valstybės narės teisės aktas, skirtas iš esmės tam tikrai svarbiai nacionalinės politikos kryptiai reguliuoti ir neturintis diskriminacinio ar rinkos skaldymo pobūdžio, galėtų būti kvestionuojamas ETT kaip turintis ribojantį poveikį [25]. Šiuo atveju apskritai keltinas klausimas, ar kilmės valstybės principas neapriboja nepagrįstai valstybės narės kompetencijos reglamentuoti tam tikrus klausimus paslaugų teikimo srityje.

Apribojimų draudimo tiesioginis poveikis

Reikėtų išsiaiškinti, *ar apribojimų draudimas veikia tiesiogiai (unmittelbare Wirkung, direct effect)*.

Tiesioginis veikimas reiškia, kad Europos Bendrijų teisės nuostatos kiekvienam tiesiogiai suteikia teises, kuriomis jis gali vėliau remtis nacionaliniame teisme. Tam, kad Europos Bendrijų teisės norma būtų tiesiogiai veikianti, ji turi tenkinti tris sąlygas:

- 1) turi būti *aiški ir tiksli*,
- 2) turi įtvirtinti *besąlygišką pareigą*,
- 3) *neturi būti reikalingos tolesnės valstybinės įgyvendinimo priemonės*.

Kadangi šiuos reikalavimus apribojimų draudimas tenkina [26], tai galime teigti, kad jis yra tiesioginio veikimo. Maža to, apribojimų draudimas taip pat yra efektyvus galiojimo, o tai reiškia, kad Komisija gali valstybei narei iškelti bylą pagal EB sutarties 226 straipsnį (sutarties pažeidimo procedūra).

Europos Bendrijų Komisijos pozicija dėl paslaugų teikimo laisvės apribojimų

2002 m. liepos 30 d. Europos Bendrijų Komisija Tarybai ir Europos Parlamentui pateikė vidaus rinkos padėties paslaugų teikimo srityje ataskaitą COM (2002) 441 galut. [27], kurioje taip pat išdėstė laisvo paslaugų teikimo teisinio pobūdžio apribojimus, egzistavusius tuo metu valstybėse narėse. Reikia pasakyti, kad didelė dalis išvardytų apribojimų buvo nediskriminacinio pobūdžio, pavyzdžiui, leidimo ar licen-

cijos veiklai reikalavimas, teritoriniai veiklos apribojimai, reikalavimas būti profesinės sąjungos nariu, paslaugų teikėjo teisinės formos reikalavimai ir t.t.

2004 m. vasario 25 d. Europos Bendrijų Komisija pateikė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje COM (2004) 2 galut. [28], kuris jau buvo svarstytas 2004 m. lapkričio 25–26 d. Europos Sąjungos Konkurencingumo Taryboje. Svarbiausia, manyčiau, yra tai, kad Europos Bendrijų Komisija pateikė šį Direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje pasiūlymą pirmiausia atsižvelgdama į ETT jurisprudencijoje nustatytus paslaugų teikimo laisvės apribojimus, kurie pažeistų EB sutartį, bei į savo minėtą egzistuojančių valstybėse narėse paslaugų teikimo laisvės apribojimų ataskaitą. Taigi apribojimų draudimo (arba kitaip – kilmės valstybės) principas įtvirtintas šiame direktyvos pasiūlyme. Vadinas, netolimoje ateityje galėtume tikėtis, kad jurisprudencijoje išplėtos koncepcijos bus perkeltos į Europos Bendrijų antrinę teisę. Tokiu atveju nereiktų spręsti klausimo, ar apribojimų draudimo principas nepažeidžia Europos Bendrijų pirminės teisės nuostatų, nes šis principas jau būtų nustatytas antrinėje teisėje. Žinoma, tokiu atveju galima kelti Europos Bendrijų kompetencijos viršijimo klausimą. Tarkime, jeigu apribojimų draudimo principas nėra numatytas Europos Bendrijų pirminėje teisėje, ar būtų galima, plečiamai aiškinant pirminės teisės nuostatas, jį įtvirtinti antrinėje teisėje.

Pagrindinis šio pasiūlymo dėl direktyvos tikslas – sudaryti teisinės sąlygas tam, kad būtų panaikinti įsisteigimo ir paslaugų teikimo laisvės apribojimai tarp valstybių narių. Labai svarbu, kad paslaugos teikėjas, naudojant teisinius instrumentus, būtų užtikrintas, jog jis galės pasinaudoti laisvėmis, įtvirtintomis EB steigimo sutartyje. Šis pasiūlymas apima daugelį paslaugų teikimo sričių, išskyrus, pavyzdžiui, finansines paslaugas, ir direktyva turėtų galioti tik paslaugų teikėjo atžvilgiu. Įdomu tai, kad pasiūlymas dėl direktyvos apima įvairius paslaugų teikimo (pačia plačiausia šio žodžio prasme) būdus priimančiojoje valstybėje:

- 1) kai paslaugos teikėjas įsisteigia kitoje valstybėje narėje (įsisteigimo laisvė pagal EB sutarties 43 ir kt. straipsnių nuostatas);
- 2) kai paslaugos teikėjas laikinai persikelia į valstybę, kurioje yra paslaugos gavėjas (paslaugų teikimo laisvė pagal EB sutarties 49 ir kt. straipsnių nuostatas);
- 3) kai paslaugos teikėjas teikia paslaugas per atstumą iš valstybės, kurioje yra įsisteigęs, pavyzdžiui, internetu, telefonu ar tiesiogiai (paslaugų teikimo laisvė pagal EB sutarties 49 ir kt. straipsnių nuostatas);
- 4) kai paslaugos teikėjas teikia paslaugas savo valstybėje narėje paslaugos gavėjui, atvykusiam iš kitos valstybės narės, pavyzdžiui, sveikatos, teisinės ir kt. paslaugos (paslaugų teikimo laisvė pagal EB sutarties 49 ir kt. straipsnių nuostatas).

Pagrindinės priemonės, susijusios su *įsisteigimo laisvės apribojimų* naikinimu, yra:

- **administracinių procedūrų supaprastinimas**, įskaitant valstybių narių įsipareigojimą užtikrinti, kad paslaugų teikėjas, siekiantis pradėti veiklą, lengvai gautų informaciją apie svarbius teisinius ir administracinius reikalavimus ir kad formalumus būtų galima atlikti vienoje vietoje (įpareigojimas paskirti *vieną kompetentingą asmenį*, su kuriuo paslaugos teikėjas galėtų sutvarkyti visus būtinus administracinius formalumus). Pasiūlymas dėl direktyvos iš valstybių narių taip pat reikalauja užtikrinti, kad iki 2008 m. paslaugų teikėjai turėtų galimybę atlikti visus būtinus administracinius formalumus ir šiuos formalumus asmuo galėtų įvykdyti elektroniniu būdu (5–8 straipsniai);

- principinės nuostatos dėl **leidimų ir licencijų suteikimo** paslaugų teikėjams, siekiantiems įsisteigti, **tvarkos modernizavimo**. Valstybės narės turės iširti, ar leidimų ir licencijų suteikimo mechanizmas gali būti pakeistas paprastesnėmis priemonėmis, tokiomis kaip notifikavimas. Leidimų suteikimo mechanizmai, kuriais naudojamosi, privalo nediskriminuoti, užtikrinti objektyvumo ir skaidrumo paisymą. Be to, leidimų suteikimo procedūros turės būti supaprastintos, leidimų gavimo kriterijai turės būti žinomi iš anksto, o atsakymų terminai turės būti žinomi viešai ir jų turės būti laikomasi (9–13 straipsniai);

- **draudimas** nustatyti tam tikrus ribojančio pobūdžio teisinius **reikalavimus**: diskriminavimo pilietybės arba akcininkų ar vadovaujančio personalo gyvenamosios vietos pagrindu, taip pat draudimų įsisteigti keliose valstybėse narėse panaikinimas. Panašius draudimus ETT jau pripažino nepriimtinais (14 straipsnis);

- pareiga tikrinti kitus **teisinius reikalavimus jų atitikties direktyvų nuostatomis požiūriu** (ypač ar jie proporcingi), pavyzdžiui, tokių kaip kiekybiniai apribojimai ar privalomos būtinios mažiausios ar didžiausios kainos. Pasiūlyme numatytas šių reikalavimų vertinimas, kurį atliks valstybės narės ir Komisija, pasikonsultavusios su suinteresuotosiomis šalimis, siekiant pagal ETT pateikiamus kriterijus nustatyti, kokiose srityse tokie apribojimai yra pateisinami ir kur jie turėtų būti panaikinti (15 straipsnis).

Pagrindinės priemonės, susijusios su paslaugų teikimo laisvės apribojimų naikinimu, yra:

- **kilmės valstybės principas**, pagal kurį paslaugos teikėjas laikosi tik tos valstybės teisės nuostatų, kurioje yra įsisteigęs, ir pagal kurį valstybė (kurioje paslaugos teikėjas teikia paslaugas) negali riboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio paslaugų teikėjo veiklos. Taigi paslaugos teikėjas turi galimybę daugelyje valstybių teikti paslaugas ir nesilaikyti tų valstybių, kuriose teikia paslaugas, teisės nuostatų.

Šis principas stiprina kilmės valstybės atsakomybę, o kilmės valstybė privalo vykdyti veiksmingą savo valstybėje įsisteigusių paslaugų teikėjų kontrolę net ir tuomet, jei šis paslaugų teikėjas teikia paslaugas kitose valstybėse narėse. Tačiau reiktų akcentuoti tai, kad kilmės valstybės principas taikomas tik tuomet, kai paslaugos teikėjas teikia paslaugas neįsisteigęs priimančiojoje valstybėje. Valstybės negali pateisinti tokių laisvo paslaugų teikimo apribojimų:

- 1) pareiga šioje valstybėje būti įsisteigusiam;
- 2) pareiga kompetentingoms institucijoms pateikti paaiškinimą, pranešimą ar gauti iš jų leidimą teikti paslaugas (tas pat galioja ir pareigos būti įtrauktam į registrą ar būti nuolatinės organizacijos nariu atžvilgiu);
- 3) reikalavimas atitinkamoje valstybėje turėti savo anspaudą ir atstovybę arba įgaliotąjį asmenį;
- 4) draudimas atitinkamoje valstybėje turėti tam tikrą infrastruktūrą, įskaitant parduotuvių patalpas, patalpas, reikalingas paslaugoms teikti;
- 5) reikalavimas atitikti tam tikrus reikalavimus, siekiant priimančiojoje valstybėje teikti paslaugas;
- 6) reikalavimas gauti specialų pažymėjimą ir kita.

Kilmės valstybės principas turi išimčių, jam taikomos tam tikros pereinamosios nuostatos – nustatyta nemažai leidžiančių nukrypti nuo kilmės šalies principo nuostatų, pavyzdžiui, dėl visuomenės sveikatos apsaugos, vartotojų apsaugos ar siekiant apsaugoti darbuotojus. Šiais atvejais paslaugų teikėjas turėtų paklusti taisyklėms ir nuostatoms, galiojančioms priimančiojoje valstybėje, kurioje teikiama paslauga. Taip pat egzistuoja tam tikros apsaugos priemonės (konkrečiais atvejais leidžiančios nukrypti nuo nuostatų), kurios taikytinos ypatingais atvejais (16–19 straipsniai). **Išimties iš kilmės principo** – 17 str. – kai kurios pašto paslaugos, elektros, dujų, vandens tiekimo, įstatymiškai numatytas auditas, veikla, patenkanti į viešosios tvarkos, saugumo ir sveikatos užtikrinimo sritį, ir kt.

- **paslaugų gavėjo teisė gauti paslaugas iš kitų valstybių**, kai jo buvimo valstybė neriboja šių paslaugų ar valstybinės institucijos ar privatūs asmenys nediskriminuoja jų;

- **paslaugų gavėjų teisių stiprinimas**, pavyzdžiui, įtvirtinant teisę būti nediskriminuojamam (20, 21 straipsniai), kuri apsaugotų, pavyzdžiui, Europos Sąjungos piliečius nuo jiems pilietybės pagrindu taikomos skirtingos muziejų bilietų kainos. Atsižvelgiant į nusistovėjusią ETT jurisprudenciją siūlomoje direktyvoje nustatyta ligonių teisė **gauti patirtų gydymo išlaidų kompensaciją**, kai gydymas buvo gautas kitoje valstybėje narėje, siekiant užtikrinti didesnę teisinį aiškumą ir ligoniams, ir valstybių narių socialinės apsaugos sistemoms (23 straipsnis);

- funkcijų pasidalijimas tarp kilmės valstybės ir priimančiosios valstybės – **kontrolės procedūrų atžvilgiu ir t.t. Savanoriškų, kokybę gerinančių priemonių skatinimas**. Užuoat nustatčius išsamias taisykles, pasiūlymas dėl direktyvos skatina priemones, kuriomis būtų siekiama pagerinti paslaugų kokybę. Tai daroma ir dėl vartotojų interesų, ir siekiant padidinti Europos paslaugų verslo konkurencingumą. Pirmiausia siūloma direktyva pripažįstamos deontologinės taisyklės reguliuojamose profesijose, kurias galėtų europiniu lygmeniu sukurti atitinkamos profesinės organizacijos (31, 39 straipsniai). Pasiūlymas dėl direktyvos paremtas abipusio pasitikėjimo tarp valstybių narių stiprinimu, paslaugų kokybės gerinimu, Elgesio kodekso parengimo Europos Sąjungos lygiu idėja.

Apibendrinant reiktų pasakyti, kad kilmės valstybės principo taikymas paslaugų teikimo srityje yra pažangus ir liberalus požiūris į vidaus rinkos laisvių įgyvendinimą. Šis principas labiau atitiktų pačią vidaus rinkos idėją bei padėtų išlaikyti sisteminį požiūrį į vidaus rinkos laisvių teisinį turinį. Ypač naujosios valstybės narės būtų linkusios pritarti tokios naujos koncepcijos dėl nediskriminacinių apribojimų draudimo įtvirtinimui Europos Bendrijų antrinėje teisėje, nes jos yra suinteresuotos, kad jose įsisteigę paslaugų teikėjai kiek įmanoma laisviau (be diskriminacinio ar nediskriminacinio pobūdžio apribojimų) galėtų teikti paslaugas kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse. Tačiau 2005 m. kovo 22–23 d. Briuselio Europos Vadovų Tarybos posėdyje išreikšta kritika ir padarytos išvados dėl pasiūlymo dėl paslaugų vidaus rinkoje kelia nerimą, kad toks pasiūlymas, koks yra dabar, nebus priimtas. Kai kurios valstybės narės (Prancūzija, Vokietija, Švedija ir Danija) bėgsta, kad aptartasis kilmės valstybės principas neatitiks šių valstybių lūkesčių ir realijų. Pasak politikų, įtvirtinus Europos Bendrijų antrinėje teisėje kilmės valstybės principą, Vakarų Europos šalyse sumažėtų atlyginimai, būtų pažeistos vartotojų teisės ir gamtos apsaugos standartai, kai mažų kaštų paslaugų teikėjai iš naujųjų Europos Sąjungos valstybių narių užplūstų ES senbuves. Todėl pirmininkaujančios valstybės narės išvadose Nr. 7619/05, priimtose minėtame Europos Vadovų Tarybos posėdyje, pažymima, kad atsižvelgdama į vykusias diskusijas, kurių metu paaiškėjo, kad esama pasiūlymo dėl direktyvos redakcija neviseiškai tenkina reikalavimus, Europos Vadovų Taryba reikalauja, kad būtų imtasi visų priemonių teisėkūros srityje, siekiant bendro sutarimo. Tuo tarpu Europos Komisijos pirmininkas Žozė Manuelis Barosas (Jose Manuel Barroso) sakė, kad teiginiai esą pasiūlymas dėl direktyvos pažeistų darbuotojų teises, yra nepagrįsti. Vis dėlto jis pritarė pakeitimams, patenkinantiems Prancūzijos reikalavimus dėl paslaugų, įskaitant sveikatos apsaugą, rinkos liberalizavimo ir dėl apsaugos nuo „socialinio dempingo“.

Išvados

Moksle ir praktikoje diskutuojamas su paslaugų teikimo laisve susijęs ir iš ETT jurisprudencijos kylantis klausimas – ar EB sutarties 49 straipsnis apima tik *vienodo elgesio su užsieniečiais, kaip ir su vietiniais piliečiais, laidavimą* ir ar jis, be to, gali būti suprantamas ir kaip *nediskriminuojančio pobūdžio paslaugų teikimo laisvės apribojimų draudimas*.

Laisvės teikti paslaugas atveju kalbama apie vieną iš pagrindinių Sutarties laisvių ir pagal nusistovėjusią ETT praktiką EB sutarties 49 straipsnis draudžia ne tik kiekvieną turinčio buveinę kitoje valstybėje narėje paslaugų teikėjo diskriminavimą dėl jo pilietybės, bet ir kiekvieną laisvo paslaugų teikimo apribojimą ir kiekvieną trukdymą, jeigu jie turi skirtingą poveikį vietiniam paslaugų teikėjui ir turinčiam buveinę kitoje valstybėje narėje paslaugų teikėjui. Apibendrinami galime teigti, kad ETT jurisprudencija pasiektas priimtinas kompromisas tarp kilmės valstybės ir priimančiosios valstybės principo. Pripažinti užsienio teisės standartus lygiaverčiais daugiausiai yra įpareigota priimančioji valstybė. Tai svarbus posūkis nuo *vienodo elgesio su užsieniečiais kaip su vietiniais piliečiais principo* prie *apribojimų draudimo principo*. Tik *išimtiniais atvejais priimančioji valstybė gali reikalauti, kad būtų laikomasi jos nacionalinių nuostatų* būtent tada, kai galima remtis bendrųjų interesų būtinaisiais pagrindais.

Tačiau taip pat reikia pripažinti, kad nediskriminacinio pobūdžio ribojimų draudimo koncepcijos įtvirtinimas be jokių apribojimų reikštų, kad kiekvienas valstybės narės teisės aktas, skirtas iš esmės reguliuoti tam tikrą svarbią nacionalinės politikos kryptį ir neturintis diskriminacinio ar rinkos skaldymo pobūdžio, gali būti kvestionuojamas ETT kaip turintis ribojantį poveikį.

Apribojimų draudimas veikia tiesiogiai ir yra veiksmingas, o tai reiškia, kad Komisija gali valstybei narei iškelti bylą pagal EB sutarties 226 straipsnį (sutarties pažeidimo procedūra).

2004 m. vasario 25 d. Europos Bendrijų Komisija pateikė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje COM (2004) 2 galut., kuris jau buvo svarstytas 2004 m. lapkričio 25–26 d. Europos Sąjungos Konkurencingumo Taryboje. Šis Direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje pasiūlymas pateiktas, atsižvelgiant į ETT jurisprudencijoje nustatytus paslaugų teikimo laisvės apribojimus, kurie pažeistų EB sutartį. Taigi apribojimų draudimo (arba kitaip – kilmės valstybės) principas įtvirtintas šiame direktyvos pasiūlyme. Vadinasi, netolimoje ateityje galėtume tikėtis, kad jurisprudencijoje išplėtos koncepcijos bus perkeltos į Europos Bendrijų antrinę teisę. Tokiu atveju nereiktų spręsti klausimo, ar apribojimų draudimo principas nepažeidžia Europos Bendrijų pirminės teisės nuostatų, nes šis principas jau būtų nustatytas antrinėje teisėje. Žinoma, tokiu atveju galima kelti Europos Bendrijų kompetencijos viršijimo klausimą. Pagal direktyvos pasiūlymą *kilmės valstybės principas* suprantamas, kad paslaugos teikėjas laikosi tik tos valstybės teisės nuostatų, kurioje yra įsisteigęs, ir pagal kurį valstybė (kurioje paslaugos teikėjas teikia paslaugas) negali riboti kitoje valstybėje narėje įsisteigusio paslaugų teikėjo veiklos. Taigi paslaugos teikėjas turi galimybę daugelyje valstybių teikti paslaugas ir nesilaikyti tų valstybių, kuriose teikia paslaugas, teisės nuostatų. Šis principas lemia kilmės valstybės atsakomybės stiprinimą, o kilmės valstybė privalo vykdyti veiksmingą savo valstybėje įsisteigusių paslaugų teikėjų kontrolę net ir tuomet, jei šis paslaugų teikėjas teikia paslaugas kitose valstybėse narėse. Tačiau 2005 m. kovo 22–23 d. Briuselio Europos Vadovų Tarybos posėdyje išreikšta kritika ir padarytos išvados dėl pasiūlymo dėl paslaugų vidaus rinkoje kelia nerimą, kad toks pasiūlymas, koks yra dabar, nebus priimtas. Be kilmės valstybės principo, direktyvos pasiūlymas numatė laisvo paslaugų teikimo apribojimų, kurių valstybės narės negali pateisinti, sąrašą: pareiga šioje valstybėje būti įsisteigusiam; pareiga kompetentingoms institucijoms pateikti paaiškinimą, pranešimą ar gauti iš jų leidimą teikti paslaugas (tas pat galioja ir pareigos būti įtrauktam į registrą ar būti nuolatinės organizacijos nariu atžvilgiu); reikalavimas atitinkamoje valstybėje turėti savo anspaudą ir atstovybę arba įgaliotąjį asmenį; draudimas atitinkamoje valstybėje turėti tam tikrą infrastruktūrą, įskaitant parduotuvių patalpas, patalpas, reikalingas paslaugoms teikti, ir kita. Tokio laisvo paslaugų teikimo apribojimų, kurių valstybės narės negali pateisinti, sąrašo įtvirtinimas Europos Bendrijų antrinėje teisėje, manyčiau, vertintinas kaip didelis žingsnis į priekį paslaugų teikimo laisvės apribojimų draudimo koncepcijos aiškinimo ir šio draudimo įgyvendinimo srityje, nes šiuo metu paprastai apribojimus, nesuderinamus su paslaugų teikimo laisve, nustato ETT, sprendžiamas konkrečias bylas.



LITERATŪRA

1. **Randelzhofer/Forsthoff** Art. 49, 50//Grabitz E., Hilf M., *Das Recht der Europäischen Union – Kommentar*, I Band, München, 2003; Kluth W. Art. 49, 50//Callies Ch./Ruffert M. (Hrsg.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2 Aufl., Neuwied 2002; Schöne F. J., *Dienstleistungsfreiheit in der EG und deutsche Wirtschaftsaufsicht*,

- Köln 1989, S. 94–133; Everling U., *Das Niederlassungsrecht in der Europäischen Gemeinschaft/Der Betrieb* (DB), 1990, S. 1857.; Roth W. H., *The European Court of Justice's Case Law on Freedom to Provide Services: Is Keck Relevant?*///Andenas M. and Roth W. H. (ed.), *Services and Free Movement in EU Law*. – Oxford University Press, 2004.
2. **Schöne F. J.** *Dienstleistungsfreiheit in der EG und deutsche Wirtschaftsaufsicht*. – Köln, 1989.
 3. **ETT sprendimas** *Deutsches Versicherungsurteil* byloje *Komisija/Vokietija*, Nr. 205/84, *Rec.* 1986.
 4. **ETT sprendimas** *Dassonville* byloje Nr. 8/74, *Rec.*, 1974; nuo tada nuolatinė praktika: pavyzdžiui, ETT sprendimas *Prantl–Bocksbeutel* byloje Nr. 16/83, *Rec.*, 1984. ETT sprendimas *Leclerc* byloje Nr. 229/83, *Rec.*, 1985. ETT sprendimas *Keck* byloje Nr. C–267/91, *Rec.*, 1994, *Busines Law Europe (BLE)* 1/94.
 5. **Europos Sąjunga**. Steigimo dokumentai ir Sutartis dėl Konstitucijos Europai. – Vilnius: Eugrimas, 2005.
 6. **ETT sprendimas** *Binsbergen* byloje Nr. 33/74, *Rec.* 1974.
 7. **Tai** vėliau ETT patvirtino nuolatinėje savo praktikoje, pavyzdžiui: ETT sprendimas *Deutsche Versicherung* byloje (*Komisija/Vokietija*) Nr. 205/84, *Rec.* 1986, ETT sprendimas *Corsten* byloje Nr. C – 58/98, *Rec.* 2000.
 8. **ETT sprendimas** *Säger/Dennemeyer* byloje Nr. C–76/90, *Rec.* 1991.
 9. ETT **sprendimas** *Komisija/Vokietija–Gouvernantenklausel* byloje Nr. 427/85, *Rec.* 1988; ETT sprendimas *Komisija/Prancūzija–Fremdenführer* byloje Nr. C–154/89, *Rec.* 1991; ETT sprendimas *Ramrath* byloje Nr. C–106/91, *Rec.* 1992.
 10. ETT sprendimas *Stichting Collectieve* byloje Nr. C–288/89, *Rec.* 1991; ETT sprendimas *Komisija/Nyderlandai–Fernsehwerbung* byloje Nr. C–353/89, *Rec.* 1991.
 11. **ETT sprendimas** *Federación de Distribuidores Cinematográficos* byloje Nr. C–17/92, *Rec.* 1992, *Busines Law Europe (BLE)* 15/93.
 12. **ETT sprendimas** *Wesemae* byloje Nr. 110 ir 111/78, *Rec.*, 1979.
 13. **ETT sprendimas** *Coditel* byloje Nr. C–62/79, *Rec.* 1980.
 14. **ETT sprendimas** *Webb* byloje Nr. C–279/80, *Rec.* 1981; ETT sprendimas *Rush Portuguesa* byloje Nr. C–113/89, *Rec.* 1990.
 15. **ETT sprendimas** *Deutsches Versicherungsurteil* byloje *Komisija/Vokietija*. Nr. 205/84, *Rec.* 1986.
 16. **ETT sprendimas** *Komisija/Italija–Fremdenführer* byloje Nr. C–180/89, *Rec.* 1991.
 17. **ETT sprendimas** *Schindler* byloje Nr. C–275/92, *Rec.* 1994.
 18. **ETT sprendimas** *Vander Elst* byloje Nr. C–43/93, *Rec.* 1994.
 19. **ETT sprendimas** *Gambelli* byloje Nr. C–243/01, *Rec.* 2003.
 20. **ETT sprendimas** *Zenatti* byloje Nr. C–67/98, *Rec.* 1999.
 21. **Inter alia** žr. 1995 m. rugpjūčio 11 d. sprendimo *Wielockx*, C–80/94, *Rec.* P. I – 2493, 16 punktą ir 2004 m. liepos 15 d. sprendimo *Weidert ir Paulus*, C–242/03, dar nepaskelbto Rinkinyje, 12 punktą.
 22. **Šiuo klausimu** žr. 1999 m. spalio 28 d. sprendimo *Vestergaard*, C–55/98, *Rec.* P. I–7641, 21 punktą.
 23. **2003 m.** lapkričio 13 d. sprendimo byloje C–42/02 (Lindman dar nepaskelbtas oficialiame rinkinyje) 20 punktas; taip pat žr.: 1994 m. rugpjūčio 9 d. sprendimas byloje C–43/93 (*Vander Elst*, *Rec.*, 1994, I–3803, 14 punktas), 1991 m. vasario 26 d. sprendimas byloje C–154/89 (*Komisija/Prancūzija*, *Rec.* 1991, I–659, 12 punktas) ir 1991 m. liepos 25 d. sprendimas byloje C–76/90 (*Säger*, *Rec.* 1991, I–4221, 12 punktas).
 24. **Arnall A. M., Daswood A. A., Ross M. G. and Wyatt D. A.** *European Union Law*. Fourth Edition. – London: Sweet & Maxwell, 2000.
 25. Craig P., De Burca G. *EU Law, Texts, Cases and Materials*. – Oxford University Press, 2003.
 26. **ETT sprendimas** *Debauve* byloje Nr. C–52/79, *Rec.* 1980.
 27. **Europos Bendrijų** Komisijos 2002 m. liepos 30 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui apie vidaus rinkos padėtį paslaugų teikimo srityje COM (2002) 441 galut // http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/rpt/2002/com2002_0441en01.pdf
 28. **Europos Bendrijų** Komisijos 2004 m. vasario 25 d. pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl paslaugų vidaus rinkoje COM (2004) 2 galut. // <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=en&GUILANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=504PC0002>



Die neueste Entwicklungstendenzen der Dienstleistungsfreiheit in der EU

Dr. Skirgailė Žaltauskaitė-Žalimienė
Mykolas Romeris Universitāt

Grundbegriffe: die Dienstleistungsfreiheit, die klassische Dienstleistungsfreiheitskonzeption, das Prinzip des Herkunftsstaates, das Prinzip des Bestimmungsstaates, die Behinderungen des freien Dienstleistungsverkehrs, die Kompetenz der Staatsregelung gegen den Binnenmarkt, ständige Rechtsprechung.

ZUSAMMENFASSUNG

Bei der Dienstleistungsfreiheit handelt es sich um eine der grundlegenden Freiheiten des Vertrages. Die klassische Dienstleistungsfreiheitskonzeption lässt dem Bestimmungsstaat verlangen, die Dienstleistungserbringer die nationalen Bestimmungen zu befolgen. Man kann doch sagen, dass der Hauptkonflikt (das Prinzip des Herkunftsstaates gegen das Prinzip des Bestimmungsstaates oder die Kompetenz der Staatsregelung gegen den Binnenmarkt) einseitig gelöst wird, d. h. zum Vorteil des Prinzips des Bestimmungsstaates oder der staatlichen Kompetenz. Nach ständiger Rechtsprechung verbietet Artikel 49 EG nicht nur jede Diskriminierung eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Dienstleistenden aufgrund seiner Staatsangehörigkeit, sondern auch jede Beschränkung und jede Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs, selbst wenn sie unterschiedslos für inländische wie für in anderen Mitgliedstaaten ansässige Dienstleistende gelten.

Die Bestimmungen des Art. 49 des EG Vertrags als ein umfassendes Beschränkungsverbot verstanden werden. Sinn des Beschränkungsverbotes steckt darin, dass auf Grund dieser neuen Konzeption der Dienstleistungsfreiheit mehrere Nationalbestimmungen den Forderungen des Art. 49 des EG Vertrags gleichgestellt werden. Das führt zur Verbesserung des Rechtsstandes der freizügigen Ausländer.

Eingriffsverbot im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit umfasste bereits seit dem Urteil van Binsbergen nicht nur Ungleichbehandlungen, sondern auch sonstige Beschränkungen. Die Rechtssache Alpine Investments zeigte allerdings, dass das ursprünglich allgemeine Beschränkungsverbot auf ein spezifisches zu reduzieren ist. Es muss also gefragt werden, ob die in Rede stehende nationale Regelung den Zugang zum Dienstleistungsmarkt in unmittelbarer Weise behindert.

Die Konzeption des Beschränkungsverbotes hat einen negativen Einfluss auf die Kompetenz der Mitgliedstaaten, weil sie einen Teil der Regelungskompetenz verlieren. Aber dieses Verlieren der Regelungskompetenz beschränkt sich nur in solchen Fällen, für die das Überschreiten der Staatsgrenze geeignet ist. Außerdem scheint es, dass das Prinzip des Beschränkungsverbotes den Unterschied zwischen dem Bestimmungs- und Herkunftsstaat verkleinert hat: es ist für alle Dienstleistungswilligen erlaubt, nach den Rechtsbestimmungen des Herkunftsstaates zu stützen, und der Bestimmungsstaat bekommt einen ordre-public Vorbehalt.

Ziel von der Kommission vorgelegtes Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt von 25.2.2004 ist es, einen Rechtsrahmen zu schaffen, durch den die Hindernisse für die Niederlassungsfreiheit von Dienstleistungserbringern und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden und der den Dienstleistungserbringern ebenso wie den –empfängern die notwendige Rechtssicherheit bietet, die diese für die wirksame Wahrnehmung dieser beiden Grundfreiheiten des EG-Vertrags benötigen. Der Vorschlag erstreckt sich auf eine große Bandbreite von Dienstleistungstätigkeiten mit wenigen Ausnahmen, etwa den Finanzdienstleistungen, und er gilt nur für Dienstleistungserbringer, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind. Zur Beseitigung der Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr sieht der Vorschlag das Herkunftslandprinzip vor, nach dem der Dienstleistungserbringer einzig den Rechtsvorschriften des Landes unterliegt, in dem er niedergelassen ist, und wonach die Mitgliedstaaten die Erbringung von Dienstleistungen durch in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassene Dienstleistungserbringer nicht beschränken dürfen. Dieses Prinzip wird durch generelle Ausnahmeregelungen, Übergangsregelungen und spezielle Ausnahmen für Einzelfälle ergänzt. Ziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist es, die Modernisierung der einzelstaatlichen Regulierungssysteme für den Dienstleistungssektor gemeinschaftsweit zu koordinieren, so dass rechtliche Hindernisse für die Vollendung eines wirklichen Binnenmarktes für Dienstleistungen beseitigt werden. Bereits der Bericht offenbart Widerstände bei der Modernisierung der einzelstaatlichen Gesetzgebungen und stellt fest, dass „die Grundsätze des EG-Vertrags, die Tragweite, die ihnen der Gerichtshof verliehen hat, die ehrgeizigen Programme von 1962 und 1985 [...] sich noch immer nicht in dem Maße in einer Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften niedergeschlagen, wie man dies hätte erwarten können“ [COM(2002) 441].

